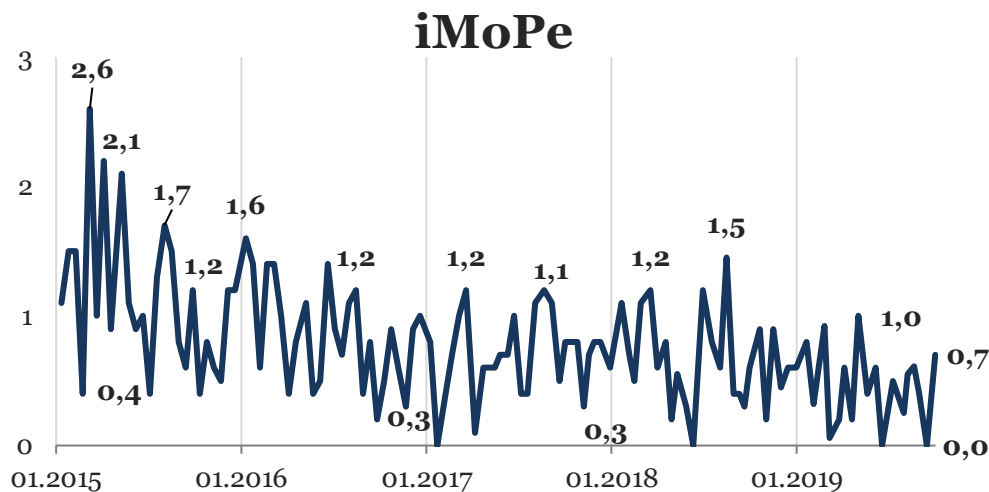


iMoRe №118. Електронна транзитна система на митниці та спроба перезавантажити владу

Індекс моніторингу реформ (iMoRe) склав +0,7 балів за період з 16 по 29 вересня з можливих значень від -5,0 до +5,0. У попередньому раунді індекс дорівнював 0 (нуль) балів.

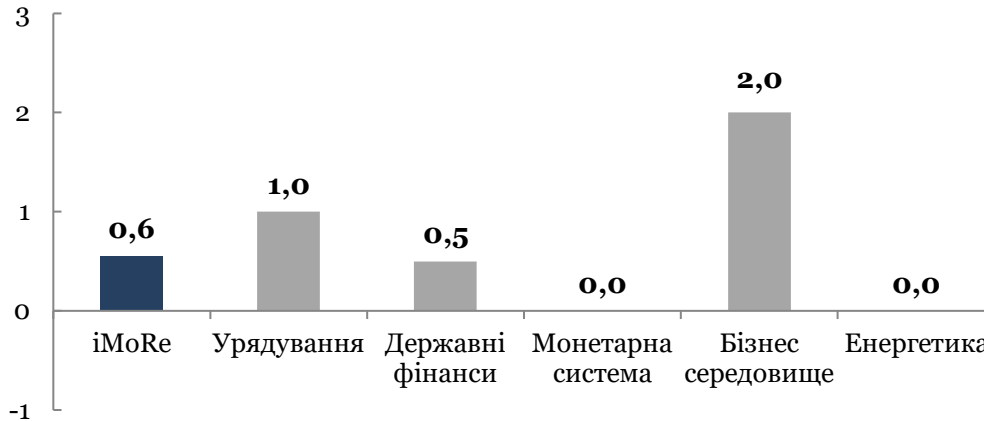
З'явилися перші реформи від Верховної Ради IX скликання. Серед основних подій раунду – закони про запровадження національної електронної транзитної системи, про зменшення навантаження на суддів антикорсуду та про скасування ліцензування для телекомунікаційних операторів. Думки експертів щодо закону про «перезавантаження влади», про атестацію прокурорів розділилися.

Графік 1. Динаміка Індексу моніторингу реформ



iMoRe може приймати значення від -5 до +5,
значення вище за +2 розглядається як прийнятний темп реформ

Графік 2. Значення iMoRe та його компонентів у поточному раунді оцінювання



Події раунду

1. Закон про запровадження електронної транзитної системи на митниці, +2.5 бала

Спільний режим транзиту дає можливість експортерам з [35 країн](#), які до нього приєдналися, перевозити грузи з мінімальною кількістю формальностей. Достатньо оформити митну декларацію, і з нею перевізник може перетинати будь-які кордони між цими країнами. Додаткові документи на кожному кордоні оформлювати не потрібно. Це регулює [Конвенція про спільний режим транзиту](#), яку ЄС прийняв ще 1987 році.

Україна хоче приєднатися до цього режиму, щоб наш бізнес мав такі ж можливості. Для цього потрібно виконати низку умов. Одна з них - запровадження на митниці IT продукту, яким користуються всі [35 країн](#), що використовують спільний режим транзиту (New Computerised Transit System (NCTS)).

Закон [78-IX](#) від 12.09.2019 створює такі можливості. Він регулює запровадження NCTS, що дозволить Україні обмінюватися митною інформацією з [іншими країнами](#), де запроваджений цей режим та отримувати дані для переміщення товарів.

Для того, щоб отримати запрошення приєднатися до спільного режиму транзиту, в Україні цей IT продукт має пропрацювати 1 рік.

Коментар експерта

«Впровадження положень Конвенції про процедуру загального транзиту та про спрощення формальностей у торгівлі товарами є важливою складовою поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) з ЄС. Як й гармонізація законодавства у сфері безпечності продукції, участь у спільній транзитній системі з ЄС покликана зменшити нетарифні обмеження зовнішньої торгівлі, на

які зараз припадає лівова частка торговельних витрат. Запровадження єдиного адміністративного документу дозволить спростити процедури та зменшити витрати бізнесу при переміщенні товарів через кордони. Більш того, це сприятиме зменшенню корупції завдяки більшій прослідкованості товарів.

Насправді Україна зобов'язувалась приєднатись до конвенцій протягом року після початку застосування ПВЗВТ, що означає – до кінця 2016. На жаль, вчасно цього не сталося. Добре, що це відбувається зараз. Хочеться сподіватись, що впровадження положень закону буде швидким. Це дуже важливо, оскільки стимулюючий вплив скасування абсолютної більшості ввізних мит в ЄС поступово вичерпується. Зниження нетарифних обмежень торгівлі – це зараз один з ключових елементів для стимулювання експорту, а отже – економічного зростання».

Вероніка Мовчан, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

2. Закон про зменшення навантаження на суддів Вищого антикорупційного суду, +2.0 бала

Антикорупційна реформа була одним із пріоритетів влади останні 5 років. Для того, щоб більш результативно розслідувати корупційні злочини, були створені нові правоохоронні органи - Національне антикорупційне бюро ([НАБУ](#)), Національне агентство з питань запобігання корупції ([НАЗК](#)), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру ([САП](#)). Справи, які розслідували ці органи, мав розглядати Вищий антикорупційний суд (ВАКС).

[Закон про ВАКС](#), який описує всі деталі щодо створення та функціонування суду, був прийнятий Парламентом та підписаний Президентом у червні 2018 (отримав +5,0 балів від експертів iMoRe, див. [imore#87](#)). До суду входять 38 суддів, з яких 27 - судді першої інстанції, а 11 - судді апеляційної палати.

Коли суд почав працювати, виявилось, що навантаження суддів було надто високим та не дозволяло їм ефективно розглядати справи з ТОП корупції. В середньому, один суддя мав одночасно розглядати [близько 100 справ](#).

Закон [100-IX](#) від 18.09.2019 вирішує цю проблему. ВАКС буде розглядати лише справи ТОП корупціонерів, які розслідували НАБУ та САП. Навантаження на суддів зменшиться до 10-12 справ.

Коментар експерта

«Відтепер ВАС підсудні тільки кримінальні провадження, які раніше розслідували НАБУ та САП (а не Генеральна прокуратура, наприклад). Деякі з цих проваджень роками безрезультатно розглядалися в різних судових інстанціях. Також підсудними ВАС будуть ті провадження у топ-корупційних справах, які зареєстровані з дня початку роботи суду (5 вересня).

ТІ Україна неодноразово з партнерами наголошувала, що має бути прийнятий такий законопроект щодо обмеження тих приблизно трьох з половиною тисяч справ, що передаватимуться до ВАС. Цей закон завершує побудову антикорупційної інфраструктури. Тепер варто дивитись на результати її роботи щодо справедливого розгляду справ судом».

Олександр Калітенко, Transparency International Україна

3. Закон про скасування ліцензування для телекомунікаційних операторів, +2,0 бала

Закон про ліцензування [222-VIII](#) від 02.03.2015 скасував ліцензування телекомунікаційних операторів з 01.01. 2018. Проте, в законодавстві існувала колізія. Згідно з законом про телекомунікації [1280-IV](#) від 18.11.2003, ліцензування залишилося. Щоб надавати послуги фіксованого телефонного зв'язку, мобільного зв'язку та бездротового доступу потрібно було отримати ліцензію у Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ).

Закон [102-IX](#) від 18.09.2019 узгодив положення зазначених законів. Тепер, щоб почати надавати послуги з телекомунікацій, оператор повинен лише повідомити регулятора (НКРЗІ).

4. Закон про "перезавантаження влади", +1,0 бал

Закон про державну службу, який діяв раніше, не дозволяв швидко приймати на роботу та звільнювати державних службовців. Через це було важко швидко оновити державний апарат.

Для того, щоб вирішити цю проблему депутати прийняли закон [117-IX від 19.09.2019](#). В ньому спрощено звільнення та прийняття на державну службу, запроваджено державну службу за контрактом, дозволено електронний документообіг.

Думки експертів iMoRe розійшлися - оцінки були як позитивними, так і негативними. Медіана оцінок є позитивною.

Коментар експерта

«Зміни до закону про державну службу мають декілька суттєвих ризиків. Один з них полягає в тому, що політична верхівка в Україні змінюється доволі часто. І в умовах постійного кидання з гарячого в холодне переводити державну службу в ручне управління керівників органів — означає поступову політизацію усіх державних службовців.

Водночас, дійсно ефективними вони можуть бути лише тоді, коли матимуть можливість втілювати політики та налагоджувати процеси незалежно від

політичних змін у державі. Нам вдалося сформувати таку команду в МОЗ України і оновити її на 60% (при цьому, 80% співробітників директоратів вперше прийшли на державну службу). Цей досвід доводить, що доклавши чимало зусиль, маючи ефективний менеджмент та мотивацію, можна зібрати потужну команду з мотивованих та професійних людей.

Наші міжнародні партнери та донори, які в тому числі допомагали проводити реформу державної служби, застерігали народних депутатів від ухвалення цих змін. По-перше, через ризик безпідставного звільнення держслужбовців. По-друге, через запровадження строкових контрактів, оскільки запропоноване регулювання цих змін не є достатнім для забезпечення його належної реалізації в українській системі державного управління.

Зрештою не буває простих рішень складних проблем, а написання законів під ситуативні потреби окремих політичних сил ніколи добре не закінчуються».

Уляна Супрун, Екс-в.о. міністра охорони здоров'я

«Стара реформа держуправління розпочала правильні процеси, але, на жаль, закон 2016 року [ред. [889-VIII](#)] просто заблокував систему. Нікого не можна було нормально ані найняти, ані звільнити. Саме ці проблеми вирішує новий Закон.

1. Спрощується процедура конкурсу.

a. Він тепер буде більш гнучким і тривати швидше. При цьому повністю залишений і навіть посилений блок автоматичного тестування. Не можна буде наймати своїх водіїв і секретарок, бо всі мають пройти складний тест на знання законодавства та аналітичне мислення.

b. Замість відбору не завжди досконалими кадровими комісіями – тепер ці кадрові комісії відбирають шорт-ліст з Топ-5 фіналістів. А вже керівник вирішує, з ким з цього шорт-листу йому краще працювати. Попередня ситуація, коли керівнику відбирали підлеглих без жодного з ним погодження – працювала не дуже. Самі подумайте, чи хотіли б ви собі підлеглого «всліпу»?

c. І багато всього для зручності кандидатів та HR-ів: подача в електронній формі, посткваліфікація документів, можливість декількох кадрових комісій в органі, колективні конкурси на однакові посади тощо

3. Суттєво спрощується процедура звільнення. Тепер держслужбовці не зможуть ховатись на лікарняних, відправляти самих себе у відрадження і іншим чином юридично блокувати своє звільнення.

Справді стало можливим звільнити через реорганізацію. Але хто вважає, що реорганізація – "це просто" – хай хоч раз погодить нову штатку з усіма. Повірте,

це достатньо незручний інструмент, і його фізично неможливо використовувати «кожного тижня».

4. На певний обмежений час діє норма по одномоментному звільненню Топ-держслужбовців категорії А.

5. Запроваджуються в якості пілоту контракти на держслужбу. Це новий інструмент, сильно обмежений у використанні. Як він себе покаже – побачимо. Але поки що створена нова можливість, якої не було.

Проте питання риторичне: чи можуть внаслідок перезавантаження постраждати хороші люди? - можуть. Чи це є підставою залишити все як є і не робити перезавантаження? - ні!

Впевнений, що хороші люди навіть при поганому збігу обставин зможуть швидко знайти собі інший крутий проект і зробити ще більше реформ.

З самого початку, коли розробляли цей Закон, говорили, що його завдання в жодному разі не «звільнити всіх підряд».

Олександр Стародубцев, Радник міністра Кабінету Міністрів

5. Зміни до податкового кодексу про об'єднання звітності ПДФО та ЄСВ, +0,8 бала

Для більшості випадків база нарахування податку на доходи фізосіб та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування співпадає. Проте, компанії подають до державних органів 2 окремі звіти щодо цих нарахувань.

Парламент вирішив [об'єднати ці звіти в один](#), щоб бізнес повинен був заповнювати менше документів та вніс зміни у Податковий кодекс ([116-IX](#) від 19.09.2019) і закон про загальнообов'язкове державне соціальне страхування ([115-IX](#) від 19.09.2019). Ці зміни почнуть працювати 1 січня 2021 р.

Коментар експерта

«Будь-які заходи, спрямовані на зменшення адміністративної рутини, безумовно корисні для бізнесу. Зменшення кількості звітів зменшує навантаження на бухгалтерів та кількість часу, що вони витрачають на звітування. Тож з точки зору витрат часу/інтелектуальних ресурсів - це однозначно позитивна зміна. Вивільнений ресурс можна спрямувати на інші важливі задачі.

Розмір ефекту важко поррахувати для кожного окремого підприємства, але для економіки він істотний. Інколи полегшення адміністрування може бути навіть

краще для бізнесу, ніж, наприклад, зниження податків на невелику частку відсотку.

Звичайно, зі скорочення кількості звітів, зменшиться кількість роботи і, відповідно, - кількість необхідного персоналу. Проте такий ефект неминучий, якщо держава декларує намір оптимізувати державні видатки та скорочувати державний апарат ».

Олександр Почкун, співзасновник та керуючий партнер Baker Tilly в Україні

«Об'єднання звітності з ПДФО та ЄСВ дасть позитивний результат для бізнесу у напрямку зменшення кількості податкової звітності.

Їх об'єднання є логічним кроком, оскільки ці два звіти мають спільну основу звітування – фонд заробітної плати.

Закони 1057 та 1072 стосуються усіх платників податків: суб'єктів господарювання на загальній системі оподаткування; осіб, які провадять незалежну професійну діяльність; ФОПів.

Що пропонують ці закони?

1. Скасовують звітні форми за рахунок перенесення даних таблиць зі звітності ЄСВ до звітності з ПДФО (форма 1-ДФ, податкові декларації ФОП);

2. Зменшують кількість звітування (не звітуємо щомісячно) – тепер ви обираєте періодичність звітування, встановленої для ПДФО:

** для ФОПів (1-3 група) відомості про суми єдиного внеску нарахованого на доходи від їх діяльності подаються у складі річної податкової декларації;*

** для усіх інших роботодавців та суб'єктів господарювання – щоквартально;*

3. Вводяться штрафні санкції за порушення у звітності з ПДФО. Зараз за порушення подання форми 1 –ДФ - штраф 510 гривень, несвоєчасне подання звіту з ЄСВ – 170 грн.

Для підприємців наразі дуже важливо, як саме Міністерство фінансів та Державна податкова служба реалізують цей механізм. Важливо, щоб звітування було максимально простим, зручним та безпечним для бізнесу; не обтяженим зайвими показниками, реквізитами та штрафами за незначні порушення. Необхідно також мінімізувати ризики подачі звітності в електронному вигляді, (непрацюючий сервер ДПС) та автоматизувати попередній контроль звітності.

Об'єднання звітності ПДФО та ЄСВ дозволить скоротити часові витрати підприємців на ведення звітності. В свою чергу, індикатор часу має прямий вплив на компонент «Оподаткування» рейтингу Світового банку Doing Business. До слова, за минулий рік за цим компонентом позиції України погіршилися на 11 пунктів, і наразі Україна займає 54 місце за цим показником».

Мирослав Лаба, експерт Комітету з розвитку підприємництва СУП

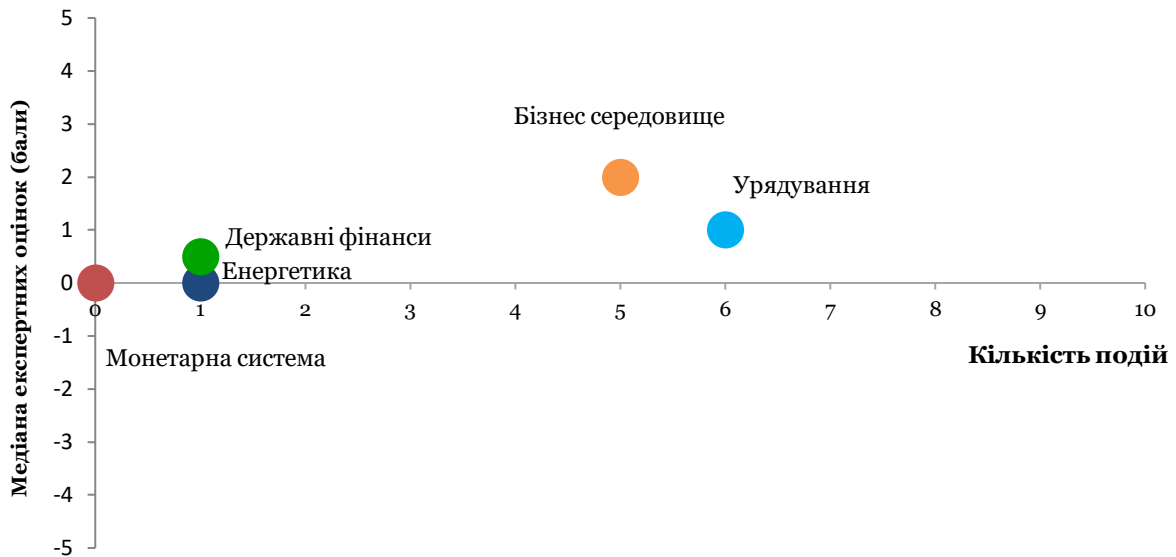
Графік 3. Події, що визначали значення індексу, оцінка події є сумою її оцінок за напрямками, тому вона може перевищувати +5, або бути меншою за -5



Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками

Державне управління	+1,0
Закон про атестацію прокурорів	+1,0
Державні фінанси	+0,5
Зміни до податкового кодексу про об'єднання звітності ПДФО та ЄСВ	+0,8
Монетарна система	0,0
Бізнес середовище	+2,0
Закон про скасування ліцензування для телекомунікаційних операторів	+2,0
Закон про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів	+1,0
Запроваджені штрафи за порушення правил великогабаритними та великоваговими автівками	+1,0
Декриміналізовано фіктивне підприємництво	+1,5
Закон про запровадження національної електронної транзитної системи	+2,5
Енергетика	0,0

Графік 4. Значення окремих компонентів Індексу та кількість подій



(Див. графіки та таблиці на сайті http://imorevox.in.ua/?page_id=577, http://imorevox.in.ua/list_rounds.php)

Довідкова інформація: Індекс Моніторингу Реформ (iMoRe) VoxUkraine призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади України зі впровадження економічних реформ. Індекс базується на експертних оцінках змін у регуляторному середовищі за п'ятьма напрямками:

1. Державне управління
2. Державні фінанси
3. Монетарна система
4. Бізнес середовище
5. Енергетика

Детальніше про Індекс та методологію розрахунку можна дізнатись на сайті imorevox.org.

VoxUkraine- це ініціатива, створена групою міжнародних та вітчизняних економістів, присвячена реформам та економічному розвитку України. Цілями VoxUkraine є поширення науково обґрунтованого аналізу та коментарів щодо економічних та суспільно-політичних подій в Україні, підвищення рівня дискусії та формулювання системного підходу до реформ, а також інтеграція України в світову мережу економістів та діячів, відповідальних за економічну політику.